Comisión Especial sobre marco cooperativo
Carpeta Nº 3962 de 2004

Versión Taquigráfica N° 259 de 2005

COMISIÓN HONORARIA DEL COOPERATIVISMO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de septiembre de 2005

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Eduardo Brenta.

MIEMBROS: Señores Representantes Bertil R. Bentos, Daniel Bianchi, Martín Fernández, Artigas Melgarejo, Gonzalo Mujica, Jorge Patrone y Mónica Travieso.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo Pérez González.

INVITADOS: Contador Juan José Sarachu, Presidente; señor José Jorge Alvariño, contador Rodolfo Boragno y doctor Sergio Reyes.

SEÑOR PRESIDENTE (Brenta).- Habiendo número, está abierta la reunión

La Comisión tiene el agrado de recibir al contador Juan José Sarachu, Presidente; al señor José Jorge Alvariño; al contador Rodolfo Boragno y al doctor Sergio Reyes, integrantes de la flamante Comisión Honoraria del Cooperativismo que acaba de ser designada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que a partir del decreto de 13 de julio de 2005 ha redefinido y ampliado sus competencias. Según se establece en el artículo 2º, tiene la misión de informar a las autoridades competentes sobre los proyectos de ley y otras normas que incidan sobre las cooperativas y, a su vez, analizar el marco vigente en materia de cooperativas y proponer la reforma, que exige un concepto moderno de cooperativismo, así como la unificación de la regulación del tema en un solo cuerpo legal.

Hemos iniciado el proceso de análisis de un proyecto de ley relacionado con la temática, por lo que nos pareció de suma importancia recibirlos para escuchar sus opiniones.

SEÑOR SARACHU.- Como ha dicho el señor Presidente, la Comisión Honoraria del Cooperativismo, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, acaba de instalarse. Se "aggiornó" un poco el decreto que la creó en 1991 cuando el 13 de julio de este año se dictó otro relativo al tema. Estamos trabajando desde agosto y nos hemos reunido semanalmente; quizás, por algunos temas tengamos que hacer alguna sesión extraordinaria.

Nuestra Comisión está compuesta por cuatro miembros del Poder Ejecutivo -de los cuales hemos concurrido tres- y tres designados a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, CUDECOOP,

de los cuales ha concurrido el señor Alvariño.

Lógicamente, no hemos tenido mucho tiempo para profundizar en los textos legales, aunque muchos ya teníamos algún conocimiento de ellos; pero queremos que la Comisión tome posición sobre la temática.

En principio, hemos priorizado dos cosas: el proyecto de ley general de cooperativas y, en función de lo que se nos encomienda en el nuevo decreto, se ha tratado de coordinar con todos los Ministerios del ramo y con el propio movimiento cooperativo un plan de desarrollo de las cooperativas inserto en el plan de desarrollo económico y social del país. Esa es una tarea a la que hemos dado prioridad, porque entendemos absolutamente necesario empezar a abordarla.

En cuanto a la ley, si bien hay un acuerdo general de apoyar el proyecto presentado, recién hemos empezado a profundizar los distintos capítulos. El doctor Reyes luego hará una pequeña presentación acerca de los puntos generales en los que ya hemos avanzado.

Obviamente, va a requerir algún tiempo que nos expidamos sobre el resto, porque queremos analizar a fondo el proyecto para ver si hay algo a mejorar o algún planteo que formular, llegado el caso. Por supuesto, estamos dispuestos a aclarar todas las dudas que se le presenten a esta Comisión.

SEÑOR REYES.- La Comisión ha tomado esto como uno de los temas más importantes y ha comenzado un análisis pormenorizado de los 207 artículos que contiene el proyecto.

A los efectos de compartir con ustedes por lo menos un avance de este trabajo, nos parece conveniente aprovechar esta oportunidad para comentarles cuáles son, en líneas generales, los acuerdos que la Comisión tiene con el proyecto de ley. Obviamente, somos conscientes de que esto es, si se quiere, un pequeño adelanto, porque el texto tiene que ser analizado con mayor profundidad. En su momento, seguramente la Comisión Especial que ustedes constituyen nos dará la oportunidad de compartir esa instancia.

Vale la pena comentar que algunos de quienes integramos la Comisión provenimos del movimiento cooperativo y tuvimos participación en este proyecto de ley. Hoy estamos en otro lugar y tenemos una determinada responsabilidad: Pero eso no quiere decir que cambien las concepciones personales de cada uno; en todo caso hay que estudiar el tema desde la perspectiva del lugar en el que se está actualmente.

Podemos adelantar, entonces, que en líneas generales la Comisión está de acuerdo con el proyecto planteado, en el entendido de que es un paso muy importante aprobar una ley general de cooperativas, fundamentalmente porque coincidimos con el diagnóstico del movimiento cooperativo en el sentido de que el actual marco normativo está conformado por una enorme cantidad de leyes, decretos, actos administrativos y resoluciones. El panorama es ciertamente complejo, muy extenso, muy disperso y muy fragmentario; además, son normas dictadas en distintos momentos políticos, sociales y económicos del país y, en consecuencia, con distintas concepciones, lo que muchas veces lleva a que haya contradicciones. Este hecho también ha llevado, de alguna manera, a la realidad que hoy tenemos, que es, si se quiere -por lo menos desde el punto de vista legal-, la separación de las cooperativas claramente de acuerdo con su objeto, que nosotros solemos llamar modalidad. Todos hablamos de cooperativas agrarias, de ahorro y crédito, de vivienda, etcétera, como si se tratara de entidades diferentes; pero, a decir verdad, todas ella presentan un conjunto de cosas comunes -contenidas en este proyecto de ley-, más allá de que tienen algunas características distintas porque su objeto es diferente.

En líneas generales, nosotros compartimos la estructura que se ha dado al proyecto de ley en cuanto a contener tres títulos. El Título I contiene las disposiciones comunes de todas las cooperativas. El Título II refiere a aquellas particularidades de algunas cooperativas que necesariamente deben regularse en forma separada. De alguna manera también en estos dos Títulos se está marcando un criterio contenido en una disposición final del Título III: la derogación del conjunto de disposiciones que hoy regulan las cooperativas, en tanto no hay un reenvío, no hay un conjunto de normas generales. Para algún tipo de cooperativas no se estableció un reenvío a alguna norma en especial; lo que existe es una derogación del conjunto de disposiciones -criterio que también compartimos, porque de alguna manera clarifica el panorama-; y en aquellas cuestiones que se entendía necesario, esto se reguló en el Título II, hecho con el que también estamos de acuerdo.

El Título III contiene algunas cuestiones especiales que no son menores para las cooperativas, pero algunas de ellas quizás no sean de Derecho Cooperativo propiamente dicho. En todo caso, corresponderá al legislador definir si está de acuerdo con el criterio plasmado en este proyecto, que es dejar fuera de esta ley de cooperativas, por ejemplo -uno de los aspectos más importantes- lo atinente a las cuestiones tributarias de las cooperativas.

Actualmente, por sus especiales características, las cooperativas tienen determinado régimen; generalmente se lo llama régimen de exoneraciones, aunque, a nuestro juicio, esta expresión no es del todo correcta, por cuanto creemos que muchas no son estrictamente exoneraciones sino hechos no imponibles en función de que las cooperativas no tienen fines de lucro y, en consecuencia -por citar un ejemplo-, no les corresponde el Impuesto a la Renta. Reitero que desde el punto de vista técnico no es estrictamente una exoneración.

Concretamente, con respecto al tema tributario se entendió que debía permanecer lo que hoy está vigente. En este proyecto de ley, que procura regular la relación entre la cooperativa y los socios, entre las cooperativas entre sí y entre las cooperativas y los terceros, se entendió que no era pertinente incluir esta cuestión, pues se trata de una normativa específicamente de derecho cooperativo.

Asimismo, a esta altura no hay que desconocer que el actual Gobierno ha planteado una reforma tributaria, que aparentemente no está muy lejana en el horizonte; tal vez ese sea el momento oportuno para establecer cómo las cooperativas deben contribuir a las cargas públicas. Como integrantes de la comunidad, entre todos deberemos discutir ese sistema.

Por lo tanto, en cuanto a los aspectos generales, podemos marcar que respecto al Título I, que contiene 110 artículos, participamos de que el proyecto se base en las doctrinas cooperativas internacionales emanadas de la Alianza Cooperativa Internacional, recogidas en la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo, del 2002. Estamos plenamente de acuerdo con que se recojan los siete principios cooperativos y la definición de la Alianza Cooperativa Internacional, más allá de que pueda hacerse alguna objeción, porque quizás desde el punto de vista estrictamente jurídico no sea una redacción absolutamente precisa; en todo caso, nos parece que es una buena base. En cuanto a los principios cooperativos, nos parece que es algo esencial, porque en la normativa que nos rige están recogidos parcialmente y, en algunos casos, en forma muy pobre.

No voy a enunciar todos los principios cooperativos, sino simplemente a comentar los tres primeros, que son los más importantes: el libre ingreso y egreso de los socios a las cooperativas; la participación de los asociados que se refleja en la famosa frase "un hombre, un voto", pues independientemente del capital que cada uno haya aportado la participación es igualitaria; y la participación económica, que fundamentalmente expresa que los excedentes de las cooperativas, si los hay, deben ser distribuidos a prorrata del trabajo aportado por cada socio a la cooperativa o de las operaciones.

Creemos que estos tres principios son los fundamentales para delimitar qué es una cooperativa de lo que no lo es. Es claro que estos tres principios, meramente enunciados, requieren mecanismos de control para que realmente se apliquen y no se desvirtúe el fenómeno cooperativo utilizando el ropaje de la cooperativa sin serlo en los hechos.

También en el Título I hay otro concepto muy importante: el del acto cooperativo, definido en el proyecto de ley; se establece que la relación que se da entre un socio y la cooperativa no es estrictamente un contrato ni un acto de comercio, sino una relación de servicio sin fin de lucro e interno de la cooperativa. La propiedad de la cooperativa es de los asociados, y cuando el asociado consume un producto, toma un servicio o realiza un servicio en la cooperativa no hay una transacción entre personas jurídicas o físicas diferentes, sino que se trata de una transacción intracooperativa. Reitero que no es un contrato. En consecuencia, creemos que es importante la definición de acto cooperativo; es una definición doctrinaria de mediados de los años cincuenta que fue recogida por varias legislaciones de América Latina.

En definitiva, en el Título I habría una serie de acuerdos a ser marcados, que tienen que ver con otros conceptos, por ejemplo, con el régimen económico y financiero de las cooperativas. Nos parece que hay un buen desarrollo en cuanto a marcar estrictamente cuáles son los conceptos patrimoniales y cuáles son los instrumentos de los que las cooperativas podrían valerse, más allá de las partes sociales de los asociados, para tener un mayor desarrollo. En fin, hay una variedad de institutos que nos parece que son absolutamente compartibles.

Quizás el Título I merezca un mayor estudio -es lo que está haciendo la Comisión Honoraria-, fundamentalmente para procurar definir si las categorías, las definiciones o los conceptos contenidos en él son los más adecuados o si, desde el punto de vista jurídico, merecen alguna reformulación que los mejore.

En el Título II hay un conjunto de disposiciones referentes a algunos tipos de cooperativas. También marcamos el acuerdo en cuanto a que los tipos de cooperativas -si bien allí hay algunos enunciados y definiciones- no están limitados. Esto indica que la forma jurídica cooperativa no debiera limitarse a ninguna actividad económica o social que se desarrolle en el país, hecho que hoy ocurre porque existen algunas limitaciones para su accionar.

Por otra parte, este concepto en sí mismo implica que las categorías establecidas en este Título no sean taxativas; si bien hay algunas enunciadas, podría haber otras y, en todo caso, si no tienen regulación específica, deberá aplicárseles la que más le corresponda analógicamente, de acuerdo con las diferentes categorías establecidas en el Título.

Tal vez un aspecto importante a revisar sea el relativo a que básicamente se correspondan, que sean armónicas las disposiciones del Título II con las del Título I. Digo esto porque creo que una de las dificultades mayores que tuvo el conjunto de personas que trabajó en este proyecto de ley no solo fue el de superar las definiciones que hoy existen -muy acotadas a un tipo de cooperativa-, sino también los esquemas mentales que cada uno de nosotros tenemos asociados a la existencia de tipos de cooperativas muy determinadas y muy separadas unas de otras. Entonces, tenemos que mirar con mucha atención que el conjunto de normas del Título II no se contradiga con algunas disposiciones generales ni se repitan conceptos; en definitiva, tenemos que tratar de que se logre una armonía entre el Título I y el II.

De nuestra parte, como decía el contador Sarachu, nuestra idea de intervenir a partir de la posibilidad que nos ha brindado esta Comisión Especial no tenía más objeto que establecer nuestro apoyo general al proyecto de ley que está a consideración y realizar este brevísimo repaso. Reitero que estamos dejando muchos conceptos fuera de estas expresiones. Queremos asumir nuestro compromiso de que en el lapso más breve posible compartiremos con ustedes un estudio a fondo para contribuir con el avance en este trabajo.

SEÑOR SARACHU.- Creo que la exposición ha sido muy ilustrativa, y debemos reafirmar que tenemos claro que es necesario que exista una ley general para evitar el mosaico de disposiciones que regulan distintas modalidades cooperativas. Estamos a la orden de la Comisión para colaborar en todos los aspectos que crean conveniente.

Como ya fue dicho, estamos haciendo el esfuerzo de analizar a fondo el proyecto para ver si existen algunas contradicciones entre los Títulos I y II, a fin de armonizar el contexto y realizar un informe más completo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La idea es escucharlos e intercambiar ideas sobre el proceso, cosa que también la Comisión tendrá que hacer en algún momento, ya que esta es la tercera sesión y lo que hicimos en las dos primeras instancias fue recibir a CUDECOOP, que fue la que elaboró y presentó el proyecto de ley en la Cámara de Diputados a través de un grupo de legisladores.

La Comisión se encuentra en una situación similar a la de ustedes, de alguna manera, iniciando este proceso, pero lo hace en forma simultánea con el tratamiento del Presupuesto quinquenal. Se lo informamos porque necesariamente tendremos que realizar un trabajo en conjunto sobre este tema y la consideración del Presupuesto nos obligará a administrar bien los tiempos.

Uno de los aspectos que queríamos plantearles tiene que ver, básicamente, con el rol de interlocutora que podría tener la Comisión Honoraria, pues dado el conjunto de entidades cooperativas, las diversas modalidades que estas desarrollan y las distintas opiniones que puede haber en el Poder Ejecutivo, una de las dificultades que se nos podía presentar era la interlocución con ese Poder del Estado. Nuestro propósito es intercambiar opiniones sobre la posibilidad de que la Comisión Honoraria se constituya como interlocutora en esta temática; de lo contrario, correríamos el riesgo de tener una amplísima gama de interlocutores del lado del Poder Ejecutivo. Esta sería una contribución muy importante de vuestra parte para el desarrollo del análisis del proyecto de ley, pues podríamos tener un único interlocutor para trasmitir las diversas dudas y debates que se planteen en el seno de la Comisión. Esto va a llevar un tiempo, porque ustedes también están en el inicio de las actividades, razón por la cual tendremos que asentar y coordinar este movimiento.

En principio, queríamos conocer vuestra opinión respecto de este rol y, si fuera favorable, trabajaríamos en esta línea. Además de esta tarea, tendríamos que encargarnos de la interlocución con la sociedad, de recibir propuestas y también de hacer las consultas necesarias desde el punto de vista jurídico, para lo cual tenemos algunas ideas que conversaremos luego en el seno de la Comisión.

SEÑOR SARACHU.- No va a haber inconvenientes en que la Comisión asuma ese rol que ustedes están avizorando. Trataremos de cumplir de la mejor manera con ese cometido. La Comisión Honoraria es un órgano que está compuesto por representantes del Poder Ejecutivo y del propio movimiento; quiere decir que tenemos un abanico de opiniones que están en debate y que, llegado el momento, pueden aportar soluciones a los distintos temas que se vayan enfrentando. En los hechos, a la Comisión Honoraria ya han llegado solicitudes de audiencia para hablar sobre el tema y trataremos de ir procesando todo eso para simplificar vuestro trabajo. No conviene multiplicar el número de interlocutores; de todos modos, vamos a ser amplios y no cerraremos las puertas a nadie.

SEÑOR BORAGNO.- ¿Tienen pensado el método para avanzar en el análisis del proyecto?

SEÑOR PRESIDENTE.- No, y primero vamos a tener que definir el cronograma de trabajo. Hoy, con ustedes, cerramos el primer capítulo de visitas; la instancia posterior será de debate para definir el cronograma y la forma de trabajo en esta etapa inicial marcada por el tema al que hacíamos referencia recién. Luego haremos las coordinaciones pertinentes.

Hay algunas cuestiones sobre las que me parece que hay que empezar a conversar. Una tiene que ver con las cooperativas sociales, tema del que ya hablamos con CUDECOOP. Por diversas vías se viene planteando la necesidad de avanzar en esto con paso más acelerado, en función de que este tipo de cooperativas no están reguladas y de que el hecho de legislar en este sentido permitiría habilitar mecanismos para el desarrollo del Plan de Emergencia y sus posibles rutas de salida.

Por otra parte, creo que hay un proyecto -que todavía no ha ingresado-, enviado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se denomina ley de combate a la usura y hace referencia a las denominadas falsas cooperativas o cooperativas que actúan en la intermediación financiera. Probablemente esta iniciativa ingrese por la Comisión de Hacienda del Senado.

A lo largo del proceso, por un lado, nos vamos a enfrentar a la necesidad de aprobar una norma general y, por otro, van a ingresar proyectos que tocan al movimiento cooperativo. Esta es una función que deberemos cumplir de ambas partes, porque muchos de estos proyectos vienen con la iniciativa del Poder Ejecutivo, donde ustedes van a jugar un papel y a su vez nosotros haremos el nuestro en la consideración legislativa. Esta es una de las dificultades naturales que vamos a encontrar, y el rol de coordinación entre ambas partes va a ser bastante sustancial a la hora de aprobar una norma de carácter general.

SEÑOR SARACHU.- Entendemos que se corre el riesgo de que el trabajo se empiece a desperdigar y que la ley general quede una vez más para las calendas griegas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos vuestra presencia. Me parece que a partir de hoy queda establecido un vínculo de carácter permanente, más allá de las formalidades. Les vamos a hacer llegar el avance de la Comisión a través de la versión taquigráfica de las diversas comparecencias que se realicen aquí. También les vamos a comunicar el cronograma de trabajo y los criterios sobre los que comenzaremos a trabajar.

SEÑOR SARACHU.- Agradecemos a la Comisión por habernos recibido y por darnos esta oportunidad para presentar nuestros puntos de vista. En tal sentido, quedamos a las órdenes de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.